

マルチナショナリズムとカナダ連邦制

Multinationalism and the Canadian Federalism

柳原 克行

Katsuyuki Yanagihara

Summary

This article will consider the developments of Quebec-Canada relationship from the perspective of multinational federalism. After tracing a series of conflicts over federal arrangements and the constitutional recognition of Quebec as a nation, we consider the post-1995 referendum strategies of the federal government.

キーワード : 連邦制、マルチナショナリズム、カナダ、ケベック、政治、クラリティ法

Keywords : Federalism, Multinationalism, Canada, Quebec, Politics, Clarity Act

1. はじめに

本稿は、いわゆる「マルチナショナル・デモクラシー」¹の安定において連邦制が果たす役割を、カナダ・ケベック問題を事例として考察する。エスノカルチュラルな差異やサブナショナルな単位の自律性が多民族国家の統合に与える影響について、比較政治学の分野では多くの議論が積み重ねられてきた。この点でカナダは、エスニシティや言語および文化に基づく差異を受け入れるために連邦型政治体制の導入が図られた最初のケースとして評価されている (Forsyth 1989)。すなわち、1867年の連邦結成は、一つの政府のもとに三つの異なる植民地 (カナダ植民地、ノヴァスコシア植民地、ニューブランズウィック植民地) を統合すると同時に、それまで一体であったカナダ植民地を、英語系のオンタリオ州と仏語系のケベック州に分割するものでもあった。この意味で、カナダはマルチナショナル連邦制の先駆的事例であるとされている。しかし、現在に至るまでカナダ政治には、常に、連邦制の枠組みのなかでケベックをどのように位置づけるかという問題がつきまとっていることも事実である。すなわち、カナダという次元のナショナリティとケベックというサブナショナリティの関係を、あるいは、後者の独自性ないし特別な地位を憲法的に承認することをめぐる対立はなお続いている。

2. 連邦制と多様性の統合

2.1 連邦制と国内集団間関係

リベラル・デモクラシー型国民国家 (nation-state) の多くが現にエスニシティや文化の点で多元的構成にあることは、今や共通認識となりつつある。しかし、複数のネイション集団から構成されるデモクラシー諸国となると、それほど多いわけではない。ベルギー、カナダ、スペイン、イギリスのように、一国のなかに複数の「ネイション」集団を抱え、その中の少なくとも一つが自治権の拡大や独立を求める「マイノリティ・ネイション」である場合、こうした諸国は「マルチナショナル・デモクラシー (Multinational Democracies)」と呼ばれ、近年、その比較研究が活発になっている (Gagnon and Tully 2001)。この種の国家において「国内ネイション」集団間の対立を緩和し、集団間関係を調整する手段としては、伝統的には「多極共存型デモクラシー (Consociational Democracy)」や分権化が想定されてきたが、近年とりわけ注目を集めているのは連邦制である (Lijphart 1999=2005)。

連邦制とは、「憲法によって互いに何某かの真に自律的な領域を持つような二つの政府体系があり、それぞれの政府は自らの領域の有権者に第一に責任を持つ」しくみである (Anderson 2008=2010, p. 15.)。

連邦政府（中央政府）と州政府（地方政府）の編成様式は、各国の歴史的背景や社会経済的要因によって多様であるが、ワッツ（Ronald Watts）がその比較連邦制論で述べているように、連邦国家においては、社会の同質性が高いと中央政府に権限が集中し、多様性が深まると連邦構成政府（州政府）により多くの権限が与えられる傾向がある（Watts 1999）。そして、レイプハルトは、「政治的境界が社会的境界に近い形で設定されれば、連邦レベルでの異質性はその構成単位レベルでの高い同質性に転化することができる」ため、連邦制は「比較的同質性の高い小規模単位を作ることによって、その単位内での社会的多元性を減じることができる」としている（Lijphart 1999=2005, p. 155）。このように、マルチナショナルな国家においては、連邦制とは国内マジョリティに対する制約として機能することで、マイノリティ集団が共存しうる条件を生み出すものとなる。したがって、マイノリティ集団からすれば、自らの民主的意志が抑圧された状態に甘んじるか、分離独立を求めるかというネガティブな二者択一を避けることが可能となり、自治的集団として国家に残るという選択肢を提供するものである。すなわち、連邦制は、国内集団間の対立緩和および調整において有効な制度的編成であると見なされてきた。

2.2 マルチナショナル型連邦制の可能性と限界

これに対し、マルチナショナルな国家における連邦制の有効性を問う研究動向も登場している。キムリッカ（Will Kymlicka）は、マイノリティ集団を「エスニック・マイノリティ」（移民集団）と「ナショナル・マイノリティ」（歴史的に一定の領域を占め、固有の言語と文化を共有する集団）に峻別しつつⁱⁱ、後者の自治要求の受け入れによって連邦制が一定の有効性を持っていることを認めている。ただし、連邦制を媒介とした集団間関係の安定は、下位単位の境界線をどのように引くか、またどのように権限を配分するかを条件としており、柔軟性には限界があること指摘している（Kymlicka 1988）。

また、キムリッカは、レズニック（Philip Resnick）を踏襲して、連邦制を「領土型連邦制（Territorial Federation）」と「マルチナショナル型連邦制（Multinational Federation）」に分類する。領土型連邦制とは、民族的・文化的境界ではなく、単なる地理的区画に沿って州境が設定されるものであり、国家全体あるいはその構成単位で一定の社会経済的特徴が共有され、構成単位は単なる地方行政区として位置づけられる。また、アメリカ合衆国を典型例

とするように、マイノリティ集団が州レベルで多数派を占めないように州境が設定されることから、連邦型政府体系が存在するとはいえ、単一国家と同様の単一ネイション構造とシティズンシップ体制を前提とするものである。

これに対し、マルチナショナル連邦制では、ナショナル・マイノリティ集団の存在という社会学的特徴を制度化したものであり、マイノリティ・ネイション集団が少なくとも一つの州において多数派となるように境界線が設定され、その自治権を認めるものとなる（Resnick 1994; Kymlicka 2001=2012, chap5）。言い換えると、領土型連邦制とは対照的に、連邦型政治体制において、個人のみならずネイション集団という単位にも平等な地位を与えることが想定されている。キムリッカによれば、多数派とナショナル・マイノリティでは必要とする権限の性質が全く異なることを認めつつ、マルチナショナル連邦制において「非対称型連邦制（Asymmetrical Federalism）」を実現することに可能性を見いだしているが、その場合でも、マイノリティによる分離独立運動の存在は避けられないとしている。

さらに近年、比較連邦制研究が「成長産業」と呼ばれる中、エルク（Jan Erk）とアンダーソン（Lawrence M. Anderson）は、「連邦制の逆説」という新たな問題提起をしている。すなわち、従来、連邦制とはマイノリティに領域的承認を与えることで、民族間対立を緩和するものと想定されているが、長期的には、こうした承認によって集団間の差異が強まり、マイノリティ・ナショナリストに分離独立のための制度的手段を与えているのではないかと（Erk and Anderson 2010）。彼らは、エスニック間対立における連邦制の役割に関する先行研究をサーベイすることで、連邦制においてサブユニットの分離を誘発（ないし防止）するファクターを、(1)連邦構成ユニットの政治的意思とその制度的・社会構成的能力、(2)憲法による連邦制度のデザイン、(3)経済的・社会的要因の三つに整理している。

3. カナダ連邦制の構造

3.1 歴史的背景

パリ条約（1763年）によって七年戦争が終結すると、北米植民地の覇権はフランスからイギリスへと移った。しかし、イギリス政府がフランスの法・慣習・言語・宗教の存置を認めたことから、植民地のフランス系住民の多くは英国臣民として植民地にとどまることを選んだ。18世紀後半には、アメリカ合

衆国の独立にともなう王党派 (Loyalist) が流入し、イギリス本国からも新移民が到来したことで、人口構成において英領北アメリカ植民地は二民族社会へ変貌した。19 世紀に入ると、イギリス系住民とフランス系住民の対立から植民地の再編 (分離と統合) が繰り返され、深刻な政治的行き詰まりに陥る。対外的にもイギリスが植民地に自立を求める路線に転換する一方で、英米関係の緊張が深まると、北米植民地はイギリスのスケープゴートとして、アメリカの軍事的侵略の脅威に晒されることになった。このように植民地内部の民族間対立と外的脅威への対応策として、英領北アメリカ植民地の統合が模索されたのである。1867 年 7 月 1 日、イギリス議会で可決された「英領北アメリカ法」(British North American Act、以下、BNA と表記する) をもって、従来の連合カナダ植民地はオンタリオ州とケベック州に分割されるとともに、ノヴァスコシアとニューブランズウィックを加えた 4 州から構成されるカナダ自治領 (Dominion of Canada) が成立した。

さて、1867 年の BNA は連邦一州間の権限配分を規定し、カナダ連邦制の基礎を据えるものであった。初代連邦首相となるマクドナルド (John A. Macdonald) をはじめとするイギリス系の政治指導者たちは、本国と同様に単一国家型の議会主義的統合を志向していたと言われている。しかし、きわめて広大な領土のもとで、各植民地にローカルなアイデンティティが残存しⁱⁱⁱ、ケベック州にフランス系人口が集中している現実から、連邦制の導入は避けられなかった。当時のフランス系カナダ社会ではカトリック教会が支配的であり、その言語と宗教は集団的アイデンティティの中心として生活様式と深く結びついていた。また、彼らにとっての連邦結成は、イギリスによる支配からの脱却であると同時に、カナダにおいては永続的にマイノリティの立場におかれることを意味していた。したがって、フランス系の指導者たちは単一国家モデルに強く反対し、「州」という単位において自らがマジョリティとなりうる連邦制の導入を求めたのである。したがって、イギリス系カナダにとって連邦制の採用はある種の妥協の産物であったのに対し、フランス系カナダ、少なくともケベックにとって、州政府はその伝統的コミュニティの防衛手段であった。こうした経緯から、フランス系カナダおよびケベックには連邦結成を対等な二つの「建国民族間の契約」と見なす伝統が生まれた。他方、英語系カナダでは連邦結成を平等な 4 州 (後に 10 州へと拡大) による合意と見なす傾向があり、フランス系およびケベックの二元論的なカナ

ダ観 (デュアリズム) は共有されていない。建国＝独立から 150 年近く経た現在においても、カナダ観をめぐる英語系・仏語系の対立はカナダ政治の大きな争点であり続けている。

3.2 制度的編成

カナダはスイスおよびアメリカに次いで三番目に成立した近代的連邦国家であるが、連邦制とウェストミンスター型議院内閣制を結合させた最初の国家である。すなわち、イギリスと同様に、全国レベルの政治権力は下院 (House of Commons) の多数派に基盤をもつ連邦首相および内閣に集中する。下院の選挙制度は小選挙区制 (Single Member Plurality System) であり、各州の議席数は、人口比例代表 (Representation by Population) 原理に応じて配分される。また、上院 (Senate) もイギリスと同様の任命制であるが、変則的な議席配分となっていることから、州を代表する機関ではない^{iv}。BNA は上院に下院とほぼ同等の権限を与えているものの、民主的正統性を有する下院に反対することはほとんどない。また、イギリス君主の代理人として、連邦レベルには総督 (Governor-General) が、州レベルには副総督 (Lieutenant-Governor) が置かれている。

他方、連邦制の局面においては、ウェア (K. C. Wheare) が「疑似連邦的 (quasi-federal)」と特徴付けたように、すぐれて連邦政府 (中央政府) 優位の制度であった (Wheare 1964, p. 19)。連邦議会の専属的権限 (BNA 第 91 条) には、貿易・通商、銀行・公債、軍事・防衛、刑法、先住民など、当時の新国家建設において重視された権限が含まれている。また、連邦議会は、明確に州権に属さない領域において (いわゆる残余権の規定として)、「平和・秩序・良き統治 (Peace, Order, and Good Government)」の名の下に立法権を有するものとされた。

連邦政府優位の構造は、カナダ「独立」当時の事情を反映するものであった。対外的には英米両国と対峙しつつ、地理的にはロッキー山脈の分断をまたいで植民地統合をはかるという一大プロジェクトが連邦結成であった。こうした条件のもとで新国家およびその国民経済を建設するためには、強力な連邦政府 (中央政府) の存在が必要とされていた。この点は、州権の強い連邦制としてスタートしたアメリカ合衆国が南北戦争という分裂危機を経験したことを教訓としたものでもあった。実際、連邦結成から 20 世紀初頭までの時期の国家建設期において、連邦政府が主導的役割を果たした。この点を象徴するのが、1879 年の「ナショナル・ポリシー」(National

Policy) である。これは、保護関税政策によって東部の国内産業を育成するとともに、大陸横断鉄道の建設によって西部カナダに開拓農業移民を誘致し、これを国内産品の市場へと形成するプロジェクトであった。

これに対し、州の専属的権限（同第 92 条）には、財産権および私権、地方公共団体および地方の事業などが含まれる。したがって、憲法上、教育・医療・社会扶助など社会政策の領域は州権に属するものと解釈される。こうした州権の内容は、連邦結成時の事情を反映して、主に当時のフランス系カナダおよびケベックがその共同体の防衛手段として必要としていた分野と重なっており、法システムの点でも、ケベック州に限ってはフランス民法が認められている。

4. 戦後福祉国家の形成とカナダ連邦制

4.1 二つの競合的「ナショナル・プロジェクト」

第二次世界大戦後の福祉国家化の過程は、カナダ連邦制の輪郭にも大きな変化を与えることになる。1930 年代の大恐慌期は、資源輸出型経済に深刻な打撃を与えただけでなく、カナダ連邦制が抱える制度的弱点を浮き彫りにするところとなった。1937 年に発足した政府調査委員会「ラウエル＝シロワ委員会 (the Rowell-Sirois Commission)」の勧告は、財政安定化や全国的社会プログラム、地域間再配分など連邦政府の役割を強化する内容であった。第二次世界大戦の勃発によって頓挫したとはいえ、同勧告の路線は、「ナショナル・スタンダード」の理念とともに、戦後の福祉国家建設へと引き継がれる。たとえば、連邦政府による財政連邦主義の中央集権化は、当初、戦時中の暫定措置にすぎなかったが、戦後においても継続され、ケインズ主義型介入政策の展開と「汎カナダ的 (Pan-Canadian)」国民形成の手段となった。

しかし、BNA の規定では、社会扶助、医療、住宅、高等教育などの福祉・社会政策は州権に属する。そこで連邦政府は州との費用分担プログラムや条件付補助金プログラムを通じて、州権の領域に介入することになる。これは、憲法上の規定はないが、連邦政府がその権限の及ばない領域（たとえば州権に属する領域）に支出する権限であり、総じて「連邦歳出権 (Federal Spending Power)」と呼ばれる。すなわち、連邦政府はこの歳出権を公使することで、州の政策を間接的にコントロールすることができる。

たとえば、州間格差の是正を目的に、失業保険は 1940 年に連邦政府の管轄となり、1944 年には家族手当が導入された。また、1950 年代には政府間移転として平衡支出金 (equalization payments) が制度化されている。このように社会プログラムを媒介として連邦政府が個々のカナダ国民とのむすびつきを強化した結果、ナショナルな社会的・経済的権利体制が確立することになった。

少なくとも英語系諸州に限っては、戦後の経済成長と連邦歳入の増加にともなって強力な連邦政府の役割が受け入れられるようになった。さらに、イギリスからの国家的自立は、国家主導の新しいアイデンティティの確立を求める動きにつながった。シテイズンシップ法 (1949 年) を法的基盤として、1950 年代以降、連邦政府主導で「国民的」アイデンティティの定着が進められた (柳原 2011)。

こうした動向に対し、ケベックは強く抵抗した。20 世紀前半のケベックは後進的な農村型社会であり、聖俗の両面においてカトリック教会が強い影響力を保持する社会であった。またモーリス・デュプレッシ (Maurice Duplessis) 率いるユニオン・ナシオナル (Union Nationale) 党州政権のもとで、封建的色彩を強く残した権威主義的・保守主義的な体制下におかれていた。カトリック勢力は英語系経済エリートと結びつき、宗教的のみならず教育や福祉などの世俗的領域においても支配的地位を保持し、伝統的なフランス系カナダ「ネーション」概念を維持していた。ケベック州政府の調査委員会による『トレンブレイ報告 (Trenblay Report)』(1956 年) は、連邦原理の重要性を強調し、BNA の権限配分を厳格に守るという観点から、歳出権を手段とした連邦政府の介入を非難するとともに、急速に拡大する社会プログラムに必要とされる財政的資源を州に委譲することを強く求めるものであった。いずれにせよ、1950 年代までのケベック州は、マイノリティたるフランス系の「生き残り」を主眼とする保守的ナショナリズムに彩られていたといえる。また、カナダの福祉国家化と連邦政府による介入は、ケベック社会の伝統的・保守的支配層にとって脅威であり、州の権限領域を守ることが最優先とされた。

デュプレッシの死後、1960 年のケベック州議会選挙においてルサージュ (Jean Lesage) 率いるケベック自由党が勝利を納めると、州政府主導による近代化改革がスタートした。この一連の改革は「静かな革命 (Quiet Revolution)」と呼ばれる。それは、ケベック州のフランス系が「我が家の主人 (Maîtres chez nous)」となるべく、政治・経済・社会・教育

のあらゆる分野に及ぶものであった。教育制度の世俗化をはじめとするフランス語系コミュニティの再構築が進められるとともに、国家介入型の社会民主主義路線のもとで福祉国家的制度が確立される。たとえば、州天然資源大臣レヴェック (René Lévesque) のもとで民間の電力会社を州有化し、ハイドロ・ケベック電力公社を設立すると、これがケベック経済の中心となる。また、「ケベック貯蓄投資公庫」を設立し、州独自の産業開発に道が開かれた。このように、「静かな革命」によって、カトリック教会の宗教的影響力を背景とした保守的ナショナリズムが後景に退き、州政府主導のリベラルな近代的ナショナリズムへの大転換が起こったのである。

この転換は連邦政府との関係にも大きなインパクトを与えた。1960年代以降のケベックは、政府間関係を通じて、自州の社会的・経済的發展に対する自己決定能力を高めるために、積極的な政策目標を追求するようになる。すなわち、カナダ連邦制との関係に位置づけると、第一にケベックの自律性と権限を強化することであり、第二に連邦政府からの税源移譲や財政移転によって自州の財政的資源を拡大することである。連邦制の分権化を求めるという点に限っては、他の英語系諸州とも共通するところもあったが、ケベック州の場合、分権化の要求は独自の「ケベック・ネイション」の建設と結びついていた。1965年には、当時の連邦政府 (レスター・ピアソン自由党政権) との交渉によって、カナダ年金計画からの「離脱」とその財政的補填を獲得し、独自の「ケベック年金制度」が設立されている。

「静かな革命」は、ケベックの自己認識のみならず、その連邦制へのアプローチにも転換をもたらした。ケベックは独自のネイション共同体としての認識を強めるとともに、州政府は様々な社会プログラムや教育および経済政策をフランス語で提供する存在としての役割を確立した。その結果、ケベックのナショナリズムは、フランス語系中心のエスニック型ネイション概念から、フランス語という共通語を軸として多様な移民をも統合する領域的・市民的な「ケベコワ・ネイション (Québécois nation)」概念へと変化してゆくのである。

1960年代以降、カナダでは連邦政府主導の中央集権的な「カナダ国民」建設とケベック州の「ケベコワ・ネイション」建設という二重の「ナショナル・プロジェクト」が競合することになった。カナダ連邦制において独自のネイション建設を追求し、その自律性と承認を求めるケベックは、当然の成り行きとして、カナダ憲法の改正を求めることになる

(McRoberts 1997: バンティング 2008: Béland and Lecours 2008)。

4.2 「主権連合」レファレンダム

ケベック・ナショナリズムの転換は、連邦政府主導の「カナダ・ナショナリズム」にも修正を迫るものとなった。ピアソン (Lester B. Pearson) 連邦首相は「二言語二文化主義調査委員会 (ロランドー=ダントン委員会)」を設置し、ケベックの動きに対応した。同委員会報告はフランス語系をネイションとして明確に認めることはなかったが、二つの建国民族の存在とその平等を象徴するものとして、フランス語に英語と対等な地位を与えた。すなわち、ネイションの次元と言語の次元を分離したうえで、言語の領域に限定して、カナダ連邦の二元的特質を認めたことになる。しかし、英仏二元論のなかで「二流市民」として埋没することを恐れた集団、とりわけ英仏両語を母語としないヨーロッパ系の住民は、こうした動きに強く反発した。そこで政府調査委員会は新たに『他の民族的諸集団による貢献』と題する報告書を公刊し、これがトルドー (Pierre E. Trudeau) 政権による「二言語・多文化主義」の宣言 (1971年) に連なることになる。同宣言においては、「単一の公式の文化は存在しない」とされ、ケベックが求める英仏二元論と文化的独自性の承認から大きく後退するものであった。

他方、憲法改正の局面においては、連邦政府および英語系諸州とケベックとの対立はさらに深まることになった。1970年代までに、憲法改正に関わるケベックの立場は、次の二点に収斂しつつあった。第一に、州の自律性の確保だけでなく、カナダ連邦内において「特別な地位」の憲法的承認を求めるようになったことである。第二に、連邦政府が憲法改正権をイギリスから移管することに同意する要件として、(1) 将来の憲法改正においてケベックが拒否権を持つこと、(2) 教育と文化の政策領域に対し州が全面的なコントロールを確保すること、(3) 連邦プログラムからの離脱とその財政的補償を得ること、(4) 移民の選択と統合に対し州が明確な役割を担うこと、(5) 連邦政府の州権への介入 (歳出権) を制限すること——を要求するようになっていたことである。これに対し、連邦政府 (トルドー自由党政権) は単独で憲法移管をするという脅しをかけ、ケベック自由党は早期解散総選挙に追い込まれた。その結果、1976年のケベック州選挙に勝利したのは、レヴェックが自由党内閣の閣僚を辞職して新たに結成した「ケベック党 (Parti Québécois)」であった。

ケベック自由党がカナダ連邦内における同州の自律性と承認の確保を政策の中心としていたのとは対照的に、分離主義を掲げるケベック党の公約は「主権連合 (Sovereignty-association)」であった。これは、経済的にはカナダとの「連合」関係を残しつつ、政治的には完全な「主権」を実現することを意味していた。レヴェック政権は、1977年に「仏語憲章」を制定し、連邦政府による二言語・多文化主義に対抗して、ケベック州の一言語化政策を進めた後、1980年には、「主権連合」の是非を問うケベック・レファレンダムを実施した。この動きに対し、連邦政府（トルドー自由党政権）は反対キャンペーンを展開し、ケベック州民がレファレンダムを否決するなら、カナダ憲法および連邦制の根源的な見直しを実施することを約束した。トルドーによる介入の結果、レファレンダムは賛成 41 パーセント、反対 51 パーセントの差で否決されることになった。

4.3 1982 年憲法

1982 年の憲法改正は、(1) これまでイギリス議会に掌握されていた憲法改正権をカナダ議会へと移管すること、(2) 憲法改正方式を制定すること、そして (3) 全国一律に適用される「権利と自由の憲章」を導入すること—を内容とした。これらは、トルドーの中央集権的・個人主義的な「汎カナダ主義」を反映する内容であった。すなわち、単一の「カナダ国民」というナショナリティを憲法によって強化し、言語・文化・人種・民族などの違いにかかわらず平等な諸個人としてカナダ全体を統合するという戦略である。

1982 年憲法は、ケベックから激しい怒りを買うことになる。すなわち、1982 年憲法は、ケベックが「独自の社会」であることを承認しておらず、言語政策という州の独占的権限に制約を加えている。また、憲法改正方式においては、ケベックが伝統的に保持していると考えていた拒否権が認められておらず、また、教育および文化以外の分野における連邦—州間費用分担プログラムからの離脱に対し、何の財政的補填も保障されていないことになる。さらに、改正案をめぐる交渉の最終段階において、ケベックが排除されたことも大きな要因であった。この結果、ケベック州政府は、同憲法の批准を拒否している (McRoberts 1997, pp. 137-75.: Gagnon and Iacovino 2007=2012, chap2.)。

5. 「大規模型憲法政治」の挫折と 1995 年ケベック・

レファレンダム

5.1 二つの憲法協定の挫折

1984 年、連邦レベルの政権交代によってマルルーニー (Brian Mulroney) 進歩保守党政権が誕生し、翌 85 年、ケベックでもブラサ (Robert Bourassa) 率いるケベック自由党が政権復帰すると、両首相の良好な関係のもとで、ケベックを憲法交渉の席に「連れ戻す」試みがスタートする。1980 年代後半から 1990 年代前半は、ケベックの位置づけを中心的争点として、カナダ憲法の根源的な改正が模索されたことから、「大規模型憲法政治 (Mega-Constitutional Politics)」の時代と呼ばれている。

その第一段階は 1987 年の「ミーチレイク協定 (Meech Lake Accord)」である。ブラサは、憲法交渉の条件として、(1) ケベックが「独自の社会」であることの承認、(2) 移民に関するケベックの権限の拡大、(3) 九名の最高裁判事のうちのケベック民法に精通した三名の任命、(4) 連邦歳出権の制限、(5) 将来のカナダ憲法改正におけるケベックの拒否権—の 5 点を提起した。これらの条件は、1987 年 6 月、連邦首相と (ケベックを含む) 全ての州首相によって合意された。この協定の成立のためには、3 年以内にすべての議会 (連邦の上下両院および全州議会) の批准が条件とされたが、この間にニューファンドランドとマニトバの 2 州が批准を撤回したことから、1990 年 6 月、挫折に終わった。同協定にはケベックの独自性を承認し、建国パートナーとして公式に認める意味が含まれていただけに、ケベックはこれを「英語系カナダの背信」と受け取った。ブラサは、今後ケベック州は憲法改正をめぐる交渉には参加せず、連邦政府および英系カナダ諸州からの新たな憲法改正のオファーがない限り、1992 年に分離独立の可否を問うレファレンダムを実施することを宣言する。

第二段階は、1992 年の「シャーロットタウン協定 (Charlottetown Accord)」である。事実上の「ケベック・ラウンド」であったミーチレイク協定の失敗を教訓として、次の段階の憲法交渉は「カナダ・ラウンド」、すなわち、西部カナダや先住民の自治要求、あるいはより広範な社会的利益をも含めた包括的な憲法改正案をめぐる議論の舞台となった。さらに、首相間の合意のみで作成されたミーチレイク協定に対しエリート主義との批判が高まったことから、成立の可否は全カナダ国民によるレファレンダムに諮るものとされた。協定の主な内容は、(1) カナダ的価値を規定する「カナダ条項」(「独自の社会」として

のケベックへの言及を含む)、(2)西部諸州が求める「トリプルE」型上院改革⁷⁾、(3)先住民の自治権および連邦政府における代表、(4)連邦制の分権化(連邦政府の歳出権の制限と州自律性の拡大)、(5)カナダの「社会的・経済的統合」、(6)憲法方式の再検討の6点であり、連邦政府とケベックを除く9州政府が合意した。1992年10月26日に実施された国民投票の結果は、55.4パーセントの反対によって否決された。

否決の理由として、とりわけ英語系カナダにおいては、現行体制を大幅に変更する包括的改革案であるにもかかわらず、2ヶ月という短期間で判断を迫られたことが不安感を生んだとの指摘もある。しかし注目すべきは、ケベックにおいても6割が反対票を投じたことである。ミーチレイク協定と比較した場合、「独自の社会」条項はより包括的な「カナダ条項」へと薄められ、上院改革案において全州平等の原則が盛り込まれたことから、ケベックにとってシャーロットタウン協定案は大幅な後退であると受け取られたのである。

ケベックを憲法体制に組み入れることを目的にスタートした「大規模型憲法政治」は、その過程において、ケベック以外の多様な利益を巻き込み、その結果、いずれも挫折するという結果に終わった。カナダとケベックという競合的ネイション形成プロジェクトの齟齬が憲法を舞台に先鋭化し、ケベックの「建国の二つのネイション」論と英語系カナダの全州平等論の溝は埋められることはなかった。

1994年9月のケベック州選挙において、パリゾー(Jacques Parizeau)率いるケベック党が政権復帰を果たすと、翌95年10月に「パートナーシップ協定と主権」を求めるレファレンダムを実施した。このレファレンダムにおいては、たとえケベック以外が同意していなくとも、レファレンダムで賛成票が上回れば、分離独立のプロセスを開始するという意図が込められていた。結果的に今回も主権派は敗北したものの、その票差は5万2千票であり、わずか1パーセント以下であった(賛成49.42%、反対50.58%)。この結果は、その後のカナダ連邦制の展開に決定的影響を与えることになる(Russell 2004: McRoberts 1997, pp. 222-44.)。

5.2 1995年ケベック主権レファレンダムの余波

1995年レファレンダム結果は、ケベックのみならずカナダ全土に衝撃を与え、国家分裂が現実になりうるとの危機感が高まった。1993年に政権交代をはたしたクレティエン(Jean Chrétien)連邦自由党

政権は、ケベックの主権要求に対し、カナダ国民に深刻な亀裂をもたらす「大規模型憲法政治」を回避する戦略をとる。90年代後半以降の憲法政治は、「非憲法的刷新(Non-Constitutional Renewal)」と呼ばれている。この時期、ケベックに対する連邦政府の対応は、二つの路線が交錯するなかで展開された。

第一は、現行制度の枠内でケベックを「独自の社会」であることを認めるとともに、将来の憲法改正における拒否権を与える路線である。すなわち、ケベックの主権派ナショナリストを懐柔することで、ケベックのカナダへの定着を強めることを狙いとするものである。当時これは「プランA」とされた。これに対し、第二はケベックが分離する場合の手続きを明確に定めることで、主権主義派に対抗する路線である。これは、ケベックに分離の難しさとそれにとまなうコストを示し、分離を思いとどまらせることをねらいとするものである。前者との対照において、これは「プランB」と呼ばれる。

当初、連邦政府の戦略の中心を占めていたのはプランAの路線である。1995年12月、連邦下院はケベックを「独自の社会」として承認する動議を可決した。下院は「ケベックが独自の社会であるという現実に従い、立法府および行政府の全部門がこの承認を尊重し活動する」ものとし、これが議員および連邦政府の官僚の指針であるとされた。これは法制化には至らなかったものの、「二つのネイション」モデルを承認する第一歩であると見なされた。さらに、1996年2月、「地域的拒否権法(Regional Veto Act)」が制定される。その内容は、連邦政府がケベックを含む主な地域に影響を与える憲法改正を、当該地域の同意を得ることなく実施しないとするものである(具体的には、①ケベック、②オンタリオ、③ブリティッシュコロンビア、④プレーリー3州の全人口の半数を満たす2州、⑤大西洋カナダ4州の全人口の半数を満たす2州による批准が条件とされる)。これには、ケベックに憲法改正に対する事実上の拒否権を与えるという側面もある。

しかし、1996年、パリゾーが州首相を辞任し、ケベック連合の前党首で「ハード・ナショナリスト」であるブシャール(Lucien Bouchard)がケベック党政権を引き継ぐと、連邦政府の戦略において、徐々にプランBの比重が高まる。ブシャール政権下においてもレファレンダムの再発が現実的可能性として残るだけに、ケベックが一方的な離脱ルール(一方的独立宣言)を設定してしまう前に、連邦政府の側で、州の連邦離脱のための明確なルールと条件を設定する路線である。実際、分離独立を達成するには

憲法改正が必要とされ、そうした改正にはカナダの全ての議会の同意が求められることになる。したがって、プラン B には、ケベックがカナダの一部であるうちに、連邦からの離脱条件の詳細（負債の分割やケベック州内における先住民の処遇など）を明確にしておくべきという含意がある。

プラン A からプラン B へのシフトにおいて、連邦政府の側で重要な戦略的役割を果たしたのが、政府関係大臣のディオ（Stephane Dion）であった。彼は、レファレンダムの賛成票が 50 パーセントを 1 票でも上回れば、法的な分離手続きを進めることができるとするケベック政府の見解に対し強く反対した。ディオによれば、連邦からの分離とは、「同胞を選ぶ行為でもあり、最も重大な帰結をとまなう社会の選択」であり、「元に戻すことができない変化であり、現世代のみならず将来の世代にも大きな影響を与える」ため、より実質的なコンセンサスが示される必要があるとされた。さらに、ディオは「理論上、カナダという単位が分断可能であれば、ケベックも同様に分断可能な単位である」と挑発的な論点を提起した。これは、ケベック州域内に居住する先住民を念頭においたものであった。実際、1995 年レファレンダムの直前、ほとんどの先住民族がケベックの主権確立に反対しており、ケベック州内の英語系住民の存在を考慮しても、ケベック世論を分断する大きな要因であったことは明らかである。ブシャルはディオの挑発に対し、「カナダは二つの領土の二つの国民から構成されているという意味で「本当の国(real country)」ではなく、それゆえ分断可能である」と激しく反発した（Young 1999）。

5.3 最高裁判決（1998 年）と「クラリティ法」（2000 年）

1996 年 4 月、クレティエン連邦自由党政権は、カナダ最高裁判所に対し、以下の内容を照会した。(1) カナダ憲法に照らしてケベック州議会および政府は「一方的分離宣言（Unilateral declaration of independence）」をする権利を有するか？、(2) 国際法に照らしてケベック州議会および政府はこの権利を有するか？また、そのための自決権を有するか？、(3) この点で、国内法と国際法が衝突する場合、カナダでどちらが優先されるか？——の 3 点である。連邦政府には自らに有利な判決を引き出そうとする明確な意図があり、実際にそのような期待があったことは事実である。

1998 年 8 月 28 日、カナダ最高裁判所は、次のような

内容の判決を下した（Reference re Secession of Quebec, 1998）。(1) 州が一方的分離をすることはできない、(2) カナダの政治的枠組みにおいてケベックは「抑圧されている」と見なされないため、国際法においても一方的分離を進める権利を有していない、(3) したがって、国内法と国際法は衝突しておらず、この点については回答する必要はない——と。

他方で、最高裁判決には、連邦政府の楽観的予想とは異なる、重要な内容が含まれていた。すなわち、最高裁は、(a) 分離プロジェクトが「明確な」住民投票によって支持されるものであれば、それは正当なものである、(b) 「分離プロジェクトの民主的正当性とは・・・カナダ憲法体制の存続と機能が、カナダに残ることをもはや望まないというケベックの明確な多数派の明確な表現に無関心でいられない場合、残りのカナダの側に交渉する憲法上の義務が生じることになる」、(c) 「住民投票結果を、民主的意志の表現として理解するなら、その質問内容と支持の両面において曖昧なものであってはならない」——と。

最高裁判決は、第一に、カナダ連邦には四つの基本原理（連邦制・民主政・立憲主義・法の支配）があること、第二に、憲法改正によって州が分離することは可能であること、第三に、ケベック州政府が分離独立のために憲法改正の手続きを進めることには正当性があること、そして最後に、ケベック州民の「明確な多数派」が分離を選択した場合、ケベックとそれ以外のカナダは対等なパートナーとして、上記の 4 つの原理を尊重しつつ、誠実に交渉を進めなければならないこと——を認めたのである。しかし他方で、「明確な多数派」や「明確なルール」の具体的内実については明確にせず、政治的決着にゆだねるものとした。

この判決は、連邦政府とケベックの双方から「勝利」と見なされた。一方でケベックは、ケベックを単なる一つの州としてではなく、自律的な「ネイション」として、少なくとも理論上は「離脱」の権利が承認されたと理解した。すなわち、同判決は、ケベックが歴史的に求めてきた「二つのネイション」から構成されるカナダというヴィジョンを確認するものであった。他方で、連邦政府および英語系カナダにとっては、同判決は、ケベックの離脱権には明確なルールを課すことが求められることを確認したものである。

しかし、先手を打ったのは再び連邦政府の側であった。連邦政府は、ケベックがこの判決を受けて再度レファレンダムを実施することを回避するために、州の離脱条件の「明確性」を法制化しようとした。

1999 年 12 月、「分離の付託に関するカナダ最高裁判所の意見表明を受けて、明確性の要件を具体化する法律」（通称「クラリティ法」）が成立する。その内容は、(1) 州はカナダからの一方的離脱の権限を有しない、(2) 離脱に関わるレファレンダムの質問内容は「明確」でなければならず、その「明確さ」は連邦議会（下院）が判断することができる、(3) 投票によって州民の離脱意思が「明確に」示された場合、連邦政府は州政府と交渉する義務がある、(4) 離脱のための交渉には、全ての州および先住民が参加しなければならない——というものであった。

同法の含意はきわめて重要である。すなわち、ケベックのレファレンダムに際し、その質問内容の明確さを判断する権限は、カナダ連邦議会に与えられることになるからである。したがって、クラリティ法の規定によれば、たとえケベックのレファレンダムにおいて賛成側が勝利したとしても、連邦下院が野党や先住民団体および他の関係諸団体と協議の結果、レファレンダムの質問内容が十分に明確でないと判断すれば、連邦政府は同州の分離独立に関して交渉する義務はないことになる。加えて、レファレンダムにおける賛成票が勝利したとしても、それが充分でないと見なされたり、全有権者の多数派を代表していないと判断される場合にも、連邦政府には交渉の義務が生じることはない。ディオンは「この国を分裂させるには、50%プラス 1 票では不十分である」と繰り返し主張していたとはいえ、同法は「明確な多数派」を厳密に定義していない。さらに、同法は、交渉において「資産および負債の分割、州境に関わるあらゆる変更、先住民の権利と利益および土地返還要求、マイノリティの保護」というテーマについて交渉することを義務づけている。これはすなわち、ケベックに対し、現行の州境が必ずしも保証されえないこと、また、ケベック州内の英語系住民や先住民が分離に反対する場合には、連邦政府がその立場を代弁しうることを意味している。

連邦政府によるクラリティ法の制定にケベックは激しく反発した。翌年、ケベック州議会は、「ケベック州民およびケベック州の基本権と特権の行使を尊重する法」（通称「Bill-99」）を制定した。同法は「ケベック州民の自決権」を宣言し、ケベック議会の主権が不可侵であることを確認するものであった。同法の第 4 節において、「明確な多数派」とは、「有効投票の 50%プラス 1 票」であると定義されており、有権者総数に対するパーセンテージに関しては全く言及されていない。最後に、同法は、「他のあらゆる議会ないし政府は、ケベック州議会の権限・権威・

主権・正統性を減じることはできず、ケベック州民が自らの将来を決める民主的意思に制約を課すことはできない」と締めくくられている。

このように、1995 年レファレンダムによる国家分裂の危機は、最終的にクラリティ法の制定を導くことになった。レファレンダム直後には、プラン A とプラン B という二つの路線が併存した時期も見られたとはいえ、ケベック政府（ブシャール州首相）と連邦政府（ディオン政府間関係大臣）の戦略的対抗関係を経て、最高裁判決はプラン B の側に回収される結果になった。実際、クラリティ法の制定において最大のキーパーソンはディオンであったとされる。また、分離派であるケベック党州政権が連邦政府のプラン B 路線に激しく対立したことも不思議ではない。いずれにせよ、ケベックが将来的に再び分離ないし主権確立を目的とするレファレンダムを実施するとしても、クラリティ法の規定によって拘束されることになろう。また、同法がレファレンダム質問内容の明確さの判断権を連邦政府に与えているだけに、現行のカナダ連邦制において、ケベック州が分離ないし主権を獲得する可能性はいつそう小さくなったと言える（Gagnon and Iacovino 2007=2012, pp. chap6.）。

6. おわりに

本稿では、マルチナショナルな国家の統合における連邦制の役割という視点から、「カナダーケベック」関係の展開を考察した。レズニックおよびキムリッカの類型化に即すると、カナダは連邦制に関しては二重のヴィジョンを併せ持つ国である。すなわち、ケベックの仏語系を受け入れることが連邦制の採用に至る最大の要因であったという意味では「マルチナショナル連邦制」と理解することができるが、他方で英語系諸州においては、単一のカナダ・ナショナルティを前提とする「領土型連邦制」のヴィジョンが定着している。戦後の福祉国家建設の時代から現代に至るまで、後者のヴィジョンが強化されたといえる。その要因は、戦後における連邦政府の強化に加えて、トルドーによる「汎カナダ主義」が 1982 年憲法によって制度化されたことに求めることができよう。この意味で、カナダは（たとえばベルギーのような）制度化されたマルチナショナル連邦制とは異なる。

また、「連邦制の逆説」論との関係では、カナダはその事例には当てはまらない。連邦政府とケベックとの対立関係は今後も残り続けるであろうが、憲法改正をめぐる過程からも明らかなように、サブナショナルな差異の承認は、制度的・憲法的な非対称性ではなく、

行政的措置や議会法を通じた事実上の非対称性の承認にとどまることになろう。事実、1995 年のケベック・レファレンダムは文字通りの国家分裂の危機であった。今後、ケベック州政治の展開によっては、分離独立ないし主権確立運動が再び高まることもあると思われるが、クラリティ法は、ケベック・ナショナリズムの将来的な展開において、強力な縛りとして機能することになろう。

参考文献

- 1) Anderson, George (2008=2010), *Federalism: An Introduction*, Oxford University Press. [新川敏光監訳・城戸英樹、辻由希、岡田健太郎訳『連邦制入門』 関西学院大学出版会]
- 2) Béland, Daniel and André Lecours (2008), *Nationalism and Social Policy : The Politics of Territorial Solidarity*, Oxford University Press.
- 3) Erk, Jan and Lawrence M. Anderson(2010), *The Paradox of Federalism: Does Self-Accommodate or Exacerbate Ethnic Divisions?*, Routledge
- 4) Forsyth, Murray ed. (1989), *Federalism and Nationalism*, Leicester University Press
- 5) Gagnon, Alain-G, and James Tully, eds. (2001), *Multinational Democracies*, Cambridge University Press
- 6) Gagnon, Alain-G, and Raffaele Iacovino (2007=2012) *Federalism, Citizenship, and Quebec: Debating Multinationalism*, University of Toronto Press. [丹羽卓・古地順一郎・柳原克行訳『マルチナショナリズム』 彩流社]
- 7) Keating, Michael(2001b), *Plurinational Democracy: Stateless Nations in a Post-Sovereignty Era*, Oxford University Press
- 8) Kymlicka, Will(1995=1998), *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford University Press. [角田猛之・石山文彦・山崎康仕訳『多文化時代の市民権』 晃洋書房]
- 9) Kymlicka, Will(1998), “Is Federalism a viable alternative to secession?”, in Percy B. Lehning, ed., *Theories of Secession*, Routledge., pp. 111-150
- 10) Kymlicka, Will (2001=2012), *Politics in the Vernacular: Nationalism, Multiculturalism and Citizenship*, Oxford University Press. [岡崎晴輝・施光恒・竹島弘之訳『土着語の政治—ナショナリズム・多文化主義・シティズンシップ—』 法政大学出版局]
- 11) Lijphart, Arend(1999=2006), *Pattern of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Yale University Press. [粕谷裕子訳『民主主義対民主主義—多数決型とコンセンサス型の 36 カ国比較研究—』 勁草書房]
- 12) McRoberts, Kenneth (1997), *Misconceiving Canada: The Struggle for National Unity*, Oxford University Press.
- 13) Resnick, Philip (1994), “Toward a Multinational Federalism: Asymmetrical and Confederal Alternatives”, in F. Leslie Seidle, ed., *Seeking a New Canadian Partnership: Asymmetrical and Confederal Options*, Institute for Research on Public Policy
- 14) Russell, Peter H. (2004), *Constitutional Odyssey: Can Canadians Become a Sovereign People?*, 3rd ed., University of Toronto Press.
- 15) Seymour, Michel and Alain-G. Gagnon, eds.(2012), *Multinational Federalism: Problems and Prospects*, Palgrave.
- 16) Wheare, K. C. (1963), *Federal Government, 4th. ed.*, Oxford University Press.
- 17) Young, Robert A. (1999), *The Struggle For Quebec: From Referendum to Referendum?*, McGill-Queen’s University Press.
- 18) キース・バンティング (2008) 「統治術としての福祉国家—領域政治とカナダの社会政策—」、新川敏光編『多文化主義社会の福祉国家』 ミネルヴァ書房
- 19) 柳原克行 (2011) 「カナダにおける社会的シティズンシップと多様性の統合—戦後の発展と 90 年代以降の模索—」、田村哲樹・堀江孝司編著『模索する政治—代議制民主主義と福祉国家のゆくえ—』、ナカニシヤ出版

ⁱ 「マルチナショナル」よりも「プルリナショナル」(plurinational)という語が使われることもある。たとえば、レケホ (Ferran Requejo) は、「プルリナショナル・デモクラシー」という用語には、一つのデモクラシーが様々な民族社会 (national societies) を内包しているという事実を指す記述的側面だけでなく、そうした多元主義を承認・保護すべきとの規範的側面があるのに対し、「マルチナショナル・デモクラシー」は前者の側面のみを指しているとしている (Requejo 2012, pp. 12-13)。同様に、キーティング (Michael Keating) によると、「プルリナショナリズムとは、一つの政

治秩序のなかで二つ以上のアイデンティティが共存していることであり、これには規範的な主張と含意が込められている。ブルリナショナリズムにはマルチナショナリズムにとどまらないものがある。というのも、後者は、一つの政体のなかに個別の独立した民族集団が共存していることを指すにすぎないからである。ブルリナショナリズムのもとでは、同一の集団ないし個人が二つ以上のアイデンティティを持つこともありうるし、複数のナショナリティが入れ子構造を形成する可能性が、あるいは、不規則に重複する可能性が出てくる。ナショナリティの意味自体が、集団ないし個人によって変わりうるし、多少なりとも政治的内容を帯びうる」(Keating 2001b, pp. 26-27)。ただし、本稿ではより一般的な用語として、マルチナショナルの語を使用するものとする。

ⁱⁱ キムリッカがその多文化主義理論において、これら両カテゴリーを区別していることはよく知られている。すなわち、「エスニック・マイノリティ」とは、領域的集中がなく、連邦構成サブユニット内で多数派を占め得ない集団であり、このカテゴリーとしては主に移民が想定されている。移民集団は主流派社会への統合を求め、その中でポリエスニック型権利を追求するため、このカテゴリーの受け入れを目的に、連邦型制度の境界線を引くことは困難であるとされる。これに対し、「ナショナル・マイノリティ」とは、一定の領域に集住し、連邦構成サブユニット内で多数派を占めうるネイションのことを指す。このカテゴリーとしては、たとえばカナダのケベック、ベルギーのフラマン、イギリスのスコットランドなどのマイノリティ・ネイションや北米各地の先住民族などが想定されている。とりわけ、マイノリティ・ネイション集団は、固有の言語と文化を共有する集団として、完全かつ自由に発展し、ネイションの利益を推進するために、政治的自立や領域的権限に基づく自治権を要求する傾向があるため、連邦型制度の境界線を引くことで彼らの自治要求を満たす可能性もあるが、このことが逆に分離独立を促してしまう危険もあるとされる。次を参照のこと。Kymlicka (1995=1998)。

ⁱⁱⁱ 1867年の連邦結成時において、プリンス・エドワード・アイランドとニューファンドランドは加入を見送った。前者は1873年に連邦加入を果たすが、後者の加入はさらに遅く1949年であった。

^{iv} カナダの上院は、名目上、州ではなく「地域」を単位とする代表機関と理解されることもあるが、だとしても議席配分は不規則である。「中央カナダ」であるオンタリオとケベックは、一州で一地域を構成するものとされ、各24議席が配分されている。「大西洋カナダ」地域では、連邦結成メンバー州であるノヴァスコシアとプリンスエドワード島には各10議席が、ニューブランズウィックとニューファンドランドには各6議席が配分されている。「西部カナダ」地域に当たるマニトバ、サスカチュワン、アルバータ、ブリティッシュコロンビ

アは各6議席であり、ユーコン、北西、ヌナヴトの三つの「準州」(territories)には各1議席が配分されている。

^v 上院を実効的地域代表の機関とするために、全州平等の議席配分とし(Equal)、下院に対抗できる実効性を備え

(Effective)、公選制(Elected)とする上院改革案。1980年代以降、アルバータを中心とする西部カナダが強く支持してきた。ケベックにとっては、とりわけ議席配分の点で不利を被ることになるが、(ケベック人口の増減にかかわらず)下院議席の25%を同州に恒久的に保障することを条件として、協定に盛り込むことを受け入れた。